

第三届中国环境与发展国际合作委员会 第一次会议给中国政府的建议

中国环境与发展国际合作委员会（以下简称“国合会”）第三届第一次会议于 2002 年 11 月 23-25 日在北京举行。在中国加入 WTO 一周年、世界可持续发展首脑峰会（WSSD）以及中共十六大召开之后不久，国合会适时地审议了“环境、发展与政府管理（Governance）”这个主题。

在十六大上，中国共产党领导人的顺利交接，既体现了连续性，又体现了变化，这标志着中国迈向世界上最具影响力国家之一的新长征的开始。中国在可持续发展方面所取得的突出成就，是中国国家领导人在里约峰会后采取果敢措施和坚持努力的结果。中共十六大的报告再次作出承诺，实施可持续发展，这是一个非常重要的决定。

中国的环境与发展问题的性质正在发生变化，她将面对更具挑战性的未来。如果中国经济要在未来 20 年内翻两番，就必须采取及时的和有效的方式来解决环境与发展问题，这不仅需要异常强烈的意愿、而且需要更多的财政支持和巨大的创造力。可持续发展需要更紧密地同就业以及一系列社会经济政策联系起来。以中国规模，要创造一个可持续的国民经济所遇到的挑战是前所未有的，没有现成的经验可供借鉴。

在中国取得这些成就的同时，国际社会还在各行其事。如果没有国际社会大力实施可持续发展的努力，中国实施可持续发展所取得的成果将会付之东流。在未来几十年，中国的选择将对本国及全球都将产生重大的环境影响。事实上，中国已经为国际社会就如何在发展中国家实施可持续发展战略做出了重大贡献。为此，国合会对中国有效参与世界可持续发展首脑峰会、并在国家最高层次承诺完全履行国际公约的责任等行动表示赞赏。未来的中国应该准备在国际上起到更大的作用。

会议听取了主旨报告、关注问题报告、4 个课题组报告和 4 位副省长关于可持续发展进展的报告。中国即将出台的《可持续发展行动纲要》中提出了 6 个优先领域，委员会针对其中几个紧迫问题提出了建议。尽管这些建议是为当前决策提供参考之用的，但是，我们应该清醒地意识到，今天的决策将影响为 2020 年设立的雄心勃勃的国家目标。

（一）向可持续发展的社会转变

1、改善环境与发展问题的政府管理结构

以往，国合会主要集中考虑环境与发展问题，探讨政府管理结构是一项新的关注内容。国际上普遍认为，政府管理结构是成功实施可持续发展的根本所在。关于政府管理结构的定义颇多，其中，位于加拿大渥太华政府管理结构研究所提出过如下定义：政府管理结构包括决定如何行使权力、如何给公民发言权、如何就公众所关注的问题做出决策的传统、制度和过程。

政府管理结构涵盖的主题很多，如公民社会和社区在自然资源管理中的作用、企业在自我控制污染排放方面的作用、以及实施可持续发展的合作伙伴模式等。没有有效的政府就不会有良好的管理（Good Governance，也有译成“良政”或“良治”）。因此，国合会注意到，我们不仅需要改进协调机制，而且需要综合决策，使实施可持续发展真正成为各级政府及其部门的职责。

在世界各地，国家和地方政府的作用正在发生重大的转移 - 从可持续发展的实施者变为作为伙伴的促进者。正确的促进框架，能够长期保证世界可持续发展首脑峰会所倡导的伙伴关系的成功，并吸引新的环境投资。正确的促进框架应该提供恰当的法律、财政、政策和规章条件以促进可持续发展。这种方式并不意味着缩小政府的作用，尽管环境与发展问题正在变得越来越复杂，规模越来越大。相反，这种方式能使政府、私营部门和公民社会的行动获得更好的协调。

国合会就改进环境与发展的政府管理结构提出 4 项行动建议：

（1）加强可持续发展的综合决策，改进政府环境保护的协调机制。通过综合的方法制定并实施政策已得到全世界的普遍认可。这些政策要解决跨部门的影响、要消除对环境与资源保护的体制性障碍、要在各机构内部实现可持续发展的内在化。国家在构建环境与经济综合手段方面的努力应当进一步获得加强。

目前，各部门间缺乏有效的协调已成为影响可持续发展的主要障碍，这一点在以前的国合会报告中就曾经提出过。当前正是探索实施可持续发展的新途径的时候，也是需要寻求新的协调机制的时候，这种新的协调机制既应考虑到政府内部跨部门的协调，也应考虑到决策分权化的趋势。

(2) 建立政府、企业和公民社会之间实施可持续发展的合作伙伴关系与能力。对中国来讲，建立这种合作伙伴关系需要逐步进行。需要新的机制来提供资金并有效地实施合作伙伴关系。可以鼓励建立国内和国际机构间的合作伙伴关系。合作伙伴关系的目标包括更有效地实施可持续发展，获取技术和管理经验，并吸引更多的私人投资。有些合作伙伴可以通过国际网络建立。例如，中国能够在发展国际清洁能源咨询小组的过程中方面起到领导作用。

(3) 改善对企业的激励以鼓励其保护环境。政府可以加强经济激励手段以及其它综合手段，以吸引企业参与环境保护。虽然目前已经有了许多做法，但要做的还很多。建议采取的措施包括：

- 适当提高污水和垃圾处理的收费以反映环境破坏的总成本，并逐步开放公用事业的市场。
- 确保价格能够反映潜在成本和资源价值。
- 建立和完善环境行为的标识（如能源效率标识、环境标志等）。
- 鼓励清洁产品的研究与开发。

(4) 鼓励民间环保组织的发展，建立健全环境信息公开制度。环境问题的解决需要集体行动，也就是要有各个方面的参与。建议鼓励民间环保组织的发展，使之参与环境决策、环保活动和环境监督。这些组织对提高公民社会的环境自律非常重要。

同时，应该建立健全公开透明的环境信息公开制度。该制度在国家、省和地方政府层面上应当包括：高度透明和负责任的环境保护机构、地区水质和饮用水质量监测制度、食品检测公布制度、企业可持续发展的报告制度等。提高公众对于环境信息的可获得性是负责任的重要部分。

(5) 特别关注并减少环境退化与资源耗竭对于贫困人口的影响范围。改善环境绩效的制度和经济手段也应该适用于摆脱贫困的目标。

2、建立可持续的国民经济

中国政府再次承诺通过环境友好和资源节约的途径建立可持续的经济体系。有两条路摆在中国的面前：一条路是物质财富的快速积累可能是基于不断提高的消费水平，这种消费则可能在未来几十年或更短时间内造成使环境不可持续的压

力；另一条路可能是，培育中国独特的经济增长方式，该方式更加强调高品质的生活方式、信息经济、为保证生态系统的整体性而对环境产品与服务的高水平投资，以及经济发展成果的公平分配。

“增长至上”的模式不会产生可持续的国民经济，可持续的国民经济需要鼓励创新、行为改变、具体行动以及实现超越式发展。要充分利用 2008 年举办奥运会等机遇，推动可持续发展。

国合会建议对发展可持续的国民经济要提出不同的情景分析。根据各行业的相互影响、新技术的运用及其它因素来设计情景，这些情景还应该考虑国际金融、安全、环境和发展各种条件的影响。

同过去 10 年的发展相比，可持续的国民经济需要同时对可持续生产模式与可持续消费模式给予更多的关注。因此，国合会提出以下两个行动建议。

（1）大力加强中国经济中工业、生态、能源和服务业各部门向可持续发展的方向转变

中国未来的经济将会更加多元化，隐含着对可持续发展的挑战，除了现有的能源、制造业和资源开发所产生的环境问题之外，还包括诸如旅游业、生物技术等行业有关的挑战。这些问题应该同就业战略和环境健康等问题一起加以综合考虑。

国合会赞赏刚刚颁布的《中华人民共和国清洁生产促进法》和在各地进行的循环经济的实践。但是，在经济激励的同时，还需要制定一些更为严厉的行政措施和法规。最后，正如一些先行省份的经验所显示的，可持续经济要求改进城镇规划和发展模式，进行产业结构调整。

（2）根据社会经济条件变化，建立适宜的可持续消费模式

中国较低的人均消费模式，是避免步入其他很多国家已有的高物耗、高能耗消费误区的机会。今后 5—10 年内，中国将会形成新的消费模式，因为如此多的中国居民将不断地变得更加富有。需要证实，可持续消费模式依然可以引导经济的增长。事实上，对环境的关注也是创造经济增长的重要手段。扩大内需并不意味着浪费。可持续消费模式将推动中国的生产朝着可持续的方向发展，从而增强企业的国际竞争力，并帮助它们克服国际贸易中的绿色壁垒。

3、加强可持续发展教育与知识传播

尽管可持续发展已经成为中国的基本战略之一，但是，对于可持续发展的认识和理解，仍然需要进一步提高。需要通过各种方法进一步加强可持续发展教育和知识传播，包括：对决策者和企业领导者，特别是地方决策者的可持续发展能力建设；通过各种手段开展公众教育，培养并提高公众的可持续发展意识；将可持续发展的相关知识融入各级各类学校的课程教育中。

4、中国在国际社会中的角色

国合会的委员们十分赞赏过去几十年来中国在国际社会中所起的作用。国合会认为，未来几年中国在国际环境合作领域中处于非常好的地位，能够继续扩大其在该领域中的重要作用，这当然取决于中国自己的决定。中国在世界贸易组织中的成员国地位又增强了中国在该领域中的能力。

国际社会日益关注中国的经济高速增长对本地区和全球环境可能产生的影响。因此，中国要充分考虑到其经济增长和可持续发展政策的国际影响。这一点特别重要，并将有助于避免国际关注与误解，有助于在对中国至关重要的领域进行富有成效的国际合作。

（二）基于课题组报告的建议

在国合会第三届第一次会议上，“环境经济”、“中国加入世贸组织：环境影响与政策”、“西部地区林草问题”、“生态安全”等4个课题组还报告了他们的调研成果。国合会委员们广泛地讨论了这些报告，修正并筛选了反映国合会的观点的如下建议。更多的信息与具体的技术建议请参考各个课题组的报告以及相关的出版物。

1、环境经济

为了将环境资源考虑有机地融入宏观经济体系中，建议在以下方面开展工作：

（1）深入开展战略环境影响评价方法论研究。根据新通过的《中华人民共和国环境影响评价法》，需要对主要发展规划的环境与生态问题开展评价。有效地实施《环评法》需要一系列关于技术、经济、环境和社会等要素的指南。

（2）建立国民经济绿色核算体系，以反映经济活动的真实的社会与环境成本。这些成本包括：生产成本、环境退化成本及资源损耗成本。该核算体系应采用卫

星帐户的形式，同传统的国民经济核算指标相并行。

(3) 探索环境定价和环境税。自然环境退化和资源耗尽的成本应该被反映到价格政策中，如使用者付费和污染税等。根据实施过程中的实际问题，在环境管理中增加使用经济手段，并特别注意这些手段对于社会上贫困人口的影响，这应该成为中国环境政策的主要特点。

2、贸易与环境

(1) 中国应在新的《环评法》的实施过程中，对中国加入 WTO 以及其它的重要贸易政策的变化进行战略环境影响评价，并进一步开展可持续发展影响评价。如果采取的措施不当，贸易自由化所获得的经济利益将会被增加的环境成本抵消掉。对于入世进行及时连续的环境影响评价、调整中国的法律法规，则会克服贸易增长带来的负面影响。对于入世进行环境影响评价，还有助于中国通过结构调整，扩大入世后的积极影响，减少不利影响，建立环境友好、资源节约型的可持续发展的社会经济结构。

(2) 为在多哈回合的谈判中起到积极作用，中国必须加强贸易与环境谈判者的谈判能力。由于缺乏同时处理多方面问题的必要知识与经验，需要加强外经贸部与国家环保总局的技术支持队伍，提供国外经验与信息，为谈判者提供支持。这些技术支持队伍还应分析各谈判国的立场观点，追踪谈判过程，提供贸易与环境的最新研究成果。

(3) 中国政府与各行业协会应建立相应的机制，监测、报告可能对中国贸易有影响的国家的法律、法规、政策的变化。早期预警系统与 WTO 的透明机制将帮助中国在早期发现潜在的绿色壁垒，帮助行业部门调整政策。但是，解决绿色壁垒的关键是改进中国自己的环境标准并同国际标准接轨。中国政府应激励企业实施 ISO 14000 认证，促进国际合作，同中国的主要贸易伙伴进行对话，就标准发展进行信息交换，了解其生态标志的标准。

3、森林与草地

尽管中国在森林与草地的保护与恢复方面已经取得了巨大的成就，但仍有很大的潜力来改进政策。

(1) 在现有的政策框架下完善退耕还林工程与天然林保护工程

- **关于退耕还林工程：**中国政府应该采取整体性的、更灵活的跨部门的办法进行生态恢复，并为农户提供现实的、基于市场的经济刺激，以保证退耕工程既具有生态可持续性，又具有经济可持续性。这需要一种进行微调的、分级管理、因地制宜的方法，以适应不同省区多种环境下开展退耕。政府需要加强日常的、独立的监测和评估，在规划过程中采取更广泛的利益相关者参与的咨询方式，以改善不同层次的规划和管理。
- **关于天然林保护工程：**在适宜的地区取消对集体林的禁伐政策。并且，中国政府应该逐步审慎地从全面禁伐转变为更加多样化的、灵活的办法来鼓励国有林的可持续经营。这需要开展各种土地利用规划，包括原始老林保护规划、植树造林规划和自然恢复规划等。

(2) 林业政策的全面调整

林业政策改革落后于其它部门（例如农业部门），为此建议：

- 重组公有林 / 私有林的管理，对公有林 / 私有林的管理放权；
- 监测和评估各级政府的行为与私有林的管理；
- 制定合理的税收和确定不同部门设立税费的权限；
- 在新的《土地承包法》框架下，加强集体林产权的法律建设；政府部门应有适当的程序对林地的利用和征用进行评估和补偿；
- 完善国内外木材贸易政策。

4、生态安全

随着经济、贸易、运输、旅游等事业的快速发展，有意地或无意地从境外引入的部分生物种，大量繁衍后对当地的生态环境造成威胁和破坏，导致巨大的经济损失，此类生物种即为外来入侵种。这一问题应当引起足够的重视，并立即采取对策和行动。为此建议：

(1) 尽快制订控制外来入侵种的对策，包括风险评估、全社会成本定价、使用者付费、早期探测及预警、快速反应与信息共享等；

(2) 在《生物多样性公约》履约协调小组下设立专门的“外来入侵种管理办公室”，全面负责相关工作，建立各级外来入侵种的管理机制；

(3) 在评估现有相关法律和条例的基础上，制订《外来入侵种管理条例》和《外

来入侵种名录》；

(4) 遗传修饰生物体 (GMOs) 同自然的外来入侵种一样，也对当地物种和生态系统造成威胁，应该在野外释放 GMOs 之前进行相应的风险评估和野外试验；

(5) 加强外来入侵种的科学研究和能力建设。

[返回](#)